

# V. EPILÓGUS

## A JOGALKOTÁS MINŐSÉGE KÜLÖNLEGES JOGREND IDEJÉN

Győry Csaba – Sebők Miklós

A 2020-ban a WHO által pandémiává nyilvánított COVID-19 járvány szerte a világban kihívások elé állította a kormányokat.<sup>1</sup> A járvány terjedésének megakadályozása, az egészségügyi rendszerre nehezedő nyomás csökkentése, illetve a járvány negatív gazdasági hatásainak kiküszöbölése érdekében olyan intézkedésekre kényszerültek, amelyek a polgárok széles köre számára jelentettek jelentős és közvetlen alapjogsérelmet (távolságtartással kapcsolatos rendelkezések, közintézmények működésének felfüggesztése, utazási korlátozások, kötelező karantén stb.), illetve a vállalatok számára jogkorlátozást (nyitvatartás korlátozása, a pénzügyi szolgáltatásokat érintő különféle moratóriumok stb.).

Ilyen széles körű korlátozások elrendelése sok országban – a közjogi hagyományoktól, illetve alkotmányos rendszertől függően – csak „kivételes állapot” (*state of exception; Ausnahmezustand*) keretében volt lehetséges. Ennek lényege, hogy az intézményi, illetve alapjogi garanciák egy része felfüggesztődik. A végrehajtó hatalom felhatalmazást kap arra, hogy törvényi szinten szabályozandó kérdéseket rendezzen, törvényi rendelkezéseket alacsonyabb szintű normában (rendeletben) módosítson, illetve a törvénytől rendeletben eltérjen. Válsághelyzetben – legyen szó természeti katasztrófáról, pénzügyi vagy egészségügyi válsághelyzetről – a politika normális

<sup>1</sup> A fejezet *A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010 és 2018 között* című NKFIH-kutatás (témaszám: FK-129018) keretében készült.

működési módja így zárójelbe kerül, és a végrehajtó hatalom logikája érvényesül a megszokott korlátok és szabályok nélkül (Sebők 2014).

A hatalmi viszonyok ugyanakkor nem csak a kormány és a törvényhozás között alakulnak át. Ami a végrehajtó hatalom számára a rendes (többek között eljárási, döntési) szabályok felfüggesztését jelenti, az az állampolgárok számára alapjogaik korlátozásával járhat. Ilyenkor természetesen nem az egész jogrend érvényessége függesztődik fel, hanem egy új, sajátos jogszabályanyag jön létre, aminek az érvényessége a kivételes állapot fennállásáig tart. Innen ered az Alaptörvény fogalomhasználata is: az a rendkívüli állapot különféle formáit (ebből hatot sorol fel) összefoglaló néven „különleges jogrend”-nek nevezi. Mindezzel párhuzamosan a jogrendszernek a különleges jogrend által nem érintett részei (tehát amit a különleges jogrendbe tartozó jogalkotói aktus nem módosít, ír felül, vagy függeszt fel) továbbra is érvényesek és hatályosak.

Az Alaptörvényben foglalt jogosítványával élve a kormány 2020. március 11-én kihirdette a veszélyhelyzetet,<sup>2</sup> a különleges jogrendnek a természeti és ipari katasztrófák esetére alkalmazandó formáját, és ezzel feljogosítottá vált arra, hogy rendeletben törvényeket módosítson, a törvényektől eltérjen, illetve, hogy külön törvényi felhatalmazás nélkül, rendeletben alkosson jogszabályokat.<sup>3</sup>

## A KÜLÖNLEGES JOGREND SAJÁTOSSÁGAI A JOGALKOTÁSI MINŐSÉG SZEMPONTJÁBÓL

A jelen kötetben alkalmazott jogalkotásiminőség-elmélet szempontjából a veszélyhelyzet kihirdetése automatikusan azzal a következménnyel járt, hogy a négy kritériumból (tartalmi-közpolitikai; formai-jogi-alkotmányos; eljárási; stabilitási) bizonyos kritériumok

<sup>2</sup> 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.

<sup>3</sup> Alaptörvény 53. (1)

értelmezhetetlenné válnak. Értelmezhetetlenné válik így a tartalmi-közpolitikai esetben az előzetes hatásvizsgálat követelménye; az eljárási esetében a képviselők módosítási jogai; míg a stabilitási esetében az, hogy a jogszabályok eleve csak a válságidőszakra szólnak. Ennyiben a veszélyhelyzet során született jogszabályok esetében csak a megmaradó minőségi elemek (így például formai-jogi-alkotmányos, valamint később majd az utólagos hatásvizsgálat) alapján lehet értékelni a jogalkotás minőségét.

Ennek kapcsán megjegyzendő, hogy a veszélyhelyzetben kiadott rendeletek az Alaptörvény alapján 15 napon belül hatályukat veszítik, ha azt az Országgyűlés nem hosszabbítja meg.<sup>4</sup> A magyar parlament egy szokatlan, és alkotmányossági szempontból kétséges megoldással ezt a meghosszabbítást időbeli korlát nélkül minden akkor hatályos rendeletre megadta, sőt, előzetesen az összes jövőben megalkotandó rendeletre is kiterjesztette.<sup>5</sup> A veszélyhelyzetet a kormány végül 2020. június 18-án szüntette meg.<sup>6</sup> A veszélyhelyzet fennállása alatt a kormány – rendkívüli felhatalmazásával élve – összesen 198 rendeletet alkotott (az előző év azonos időszakában 99 darab kormányrendelet született).<sup>7</sup>

A kormánynak adott ilyen felhatalmazás azonban nem imperatívusz, hanem lehetőség: előfordulhat, hogy nem él vele, illetve a válság által nem érintett területeken normál közpolitika-képzési és jogalkotási folyamatok is folytatódhatnak. Így a jogalkotás minősége szempontjából három vizsgálandó tényezőt kell analitikusan megkülönböztetnünk: magát a felhatalmazó normát, a felhatalma-

<sup>4</sup> Alaptörvény 53. (2)

<sup>5</sup> 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről.

<sup>6</sup> 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.

<sup>7</sup> A különleges jogrend ideje alatt kiadott rendeletek nem mindegyike alapul a felhatalmazáson, mivel a „normális”, a járványhoz nem kapcsolódó kormányzati szabályozó tevékenység ez idő alatt sem szünetelt. A rendeletek pontos számát egyébként is nehéz megállapítani, mert a pandémiával kapcsolatos rendeleteknek nem mindegyike hivatkozik a különleges jogrendre. A gyakorlat ezzel kapcsolatban meglehetősen következtelen. A fenti szám ezért az e sorok írásakor (2020. szeptember) elérhető információkon alapul, de nem feltétlenül végleges.

zás adta jogalkotó hatalom birtokában kiadott jogszabályokat (rendeleteket), illetve a különleges jogrend fennállása alatt a rendes jogalkotás útján hozott törvényeket. Itt, a kötet Epilógusában csak a második csoportba tartozó jogalkotási aktusokat vizsgáljuk azzal a céllal, hogy felvázoljuk a jogalkotási minőség különleges jogrendre vonatkozó vizsgálatának lehetséges irányait.<sup>8</sup>

A jogalkotás minőségével kapcsolatos kritériumrendszer a normális közpolitika-alkotásra, illetve rendes parlamenti jogalkotásra szabott, így azok alkalmazása a különleges jogrendben kiadott rendeletekre óhatatlanul okoz problémákat. Különleges jogrend idején sokszor kiszámíthatatlanul változó környezetben, gyorsan, akár órákon vagy néhány napon belül kell reagálni, alapos döntésselőkészítő, illetve kodifikációs munkára sokszor nincs idő. Az tehát, hogy melyik bevett minőségi kritérium értelmezhető e helyzetekre – mint említettük – részben automatizmus.

## TARTALMI-KÖZPOLITIKAI KÖVETELMÉNYEK

Első kritériumunk a cél-oksági program-logika, röviden a *tartalmi-közpolitikai* minőségi szempont. E követelmény a különleges jogrendben kibocsátott rendeletekre csak korlátozottan alkalmazható: a legtöbb rendeletben a járvány elleni védekezést jelölik meg általános célként. Kivételek természetesen vannak (mint például a fent említett különleges gazdasági övezetekről szóló rendelet), de a legtöbb rendelet egyértelműen legitim módon kapcsolódik a védekezéshez. Normatív igényként ugyanakkor megfogalmazható az, hogy a rendeletek részletesebb célmeghatározást tartalmazzanak.

<sup>8</sup> A felhatalmazási törvényt azért nem, mert az csupán egy sajátos jogalkotási folyamat alkotmányos kereteit teremti meg, és nem szakpolitikai megfontolás eredménye, a harmadik csoporttal pedig azért nem, mert az – a kötetben bőszéggel tárgyalt – rendes törvényhozás körébe tartozik. Így a fejezet a sok vitát kiváltó, a rémhírterjesztés tényállását kiegészítő Btk-módosítással sem foglalkozik, mert az nem rendeleti úton, hanem rendes törvényt módosítással történt.

Az *eszközválasztás* a rendkívüli rendeletek esetében megint csak nehezen értelmezhető, és értékelhető. A különleges jogrendet ugyanis épp az teszi szükségessé, hogy gyors reakcióra képes jogalkotásra van szükség, és erre a végrehajtó hatalmi ág alkalmasabb, mint a törvényhozó. Az ezt a célt szolgálni hivatott jogforrást (kormányrendelet) pedig az Alaptörvény egyértelműen meghatározza. A jelentős jogkorlátozások lehetősége, illetve a törvényi rendelkezések alacsonyabb jogforrási szinten való módosíthatóságának lehetősége miatt a jogbiztonság elve is azt követeli meg, hogy a szabályozás jogi formában történjen (de ez lehet akár az „Országos Tisztifőorvos határozata” is, mely kérdésre alább visszatérünk).

A közpolitikai *eredményesség* értékelési kapcsán a járvány szintén sajátos helyzetet teremt. A vírus visszaszorításával kapcsolatos tudományos ismereteink, vagy akár annak a negatív hatásairól szóló tudás folyamatosan alakult és alakul, ezért a szabályozásnak elkerülhetetlenül volt és lesz is „kísérletező” jellege, az esetleges kudarcok pedig nem feltétlenül a rossz tervezés eredményei. Végezetül a rendeletek és a bennük megfogalmazott szakpolitikai megfontolások hatékonysága természetesen mérhető vagy legalább modellezhető. Az a kérdés például, hogy a különféle kijárási korlátozások mennyi életet mentettek meg, mennyi gazdasági kárt okoztak, és e kettő arányban állt-e egymással, az elkövetkező évek elméleti és alkalmazott joggazdaságtani elemzéseinek minden bizonnyal egyik „slágertémája” lesz. A problémát itt is inkább a vírus terjedésével, illetve a projektált halálozási aránnyal kapcsolatos epidemiológiai modellek bizonytalanságai jelentik.

## FORMAI-JOGI-ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNYEK

E csoportban az *alkotmányosság* kapcsán megállapítható, hogy a különleges jogrend alatti rendkívüli jogalkotással szemben az Alaptörvény maga nem támaszt kifejezett feltételeket. A jogállamiság elvéből azonban következnek bizonyos korlátok – ezeket konkrétan

formában viszont nem az Alaptörvényben, hanem a nemzetközi jogi *soft law* különféle instrumentumaiban találjuk.<sup>9</sup> Ezek közül a leglényegesebbek a célhoz kötöttség, az ideiglenesség, illetve az arányosság követelménye (Szente 2020: 4). A *célhoz kötöttség* elve azt jelenti, hogy a többletjogosultságokat csak annak a veszélyhelyzetnek az elhárítására lehet csak használni, amelyekre a felhatalmazás szól. A rendkívüli jogrend nem lehet ürügy a konkrét veszélyhez (ez esetben a járványhoz) nem kapcsolódó, törvényben szabályozandó kérdések rendeleti szabályozására.

Ezen elv alapján például megkérdőjelezhető a rendkívüli gazdasági övezetekről szóló rendelet<sup>10</sup>, illetve annak a gödi Samsung Electronics vállalatra való alkalmazásának<sup>11</sup> célhoz kötöttsége: az iparüzési adó-bevételeknek az (ellenzéki többségű) városi önkormányzattól a (kormánypárti) megyei önkormányzathoz való átcsoportosítása nehezen kapcsolható a járvány elleni védekezéshez.

Hasonlóan aggályos egy magáncég, a debreceni Kartonpack Dobozipari Nyrt. állami felügyelet alá vonása.<sup>12</sup> Bár erre veszélyhelyzet esetén a katasztrófavédelmi törvény<sup>13</sup> lehetőséget ad, egy stratégiai jelentőségű (például gyógyszeripari cégnek) ugyan szállító, de nem túl nagy méretű, a piacon nem domináns csomagolóipari vállalkozás felügyelet alá vonására a járvány elleni küzdelemmel nehezen indokolható, különösen akkor, ha az állam a cégben kisebbségi tulajdonos, és a többi tulajdonossal a menedzsmentjogokkal kap-

<sup>9</sup> Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights Annex, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984); International Commission of Jurists: States of Emergency: Their Impact on Human Rights. Geneva, 1983; Venice Commission: Emergency powers. CDLSTD (1995) 012, Strasbourg, 1995.

<sup>10</sup> 135/2020. (IV.17.) Korm. rendelet.

<sup>11</sup> 136/2020. (IV.17.) Korm. rendelet.

<sup>12</sup> 128/2020. (IV.17.) Korm. rendelet.

<sup>13</sup> 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről.

csolatos jogvitában áll<sup>14</sup>, és az állami felügyelő első döntése a me-  
nedzsmennt menesztése.<sup>15</sup>

Az *ideiglenesség* követelménye azt jelenti, hogy a különleges jog-  
rend (és az az alatt kibocsátott rendeletek hatálya) csak addig tart-  
ható fent, amíg az annak elrendelését előidéző okok fennállnak:  
az alapvetően konzervatív intézmény célja éppen a rendes jogrend  
helyreállítása, nem pedig megszüntetése (Ferejohn & Pasquino  
2004). Így azt nem lehet bizonytalan időre meghosszabbítani, vagy  
az alkotmányos rendszer átalakítására felhasználni. Függetlenül at-  
tól, hogy a veszélyhelyzet oka (a járványveszély) még fennáll-e, al-  
kotmányos szempontból aggályos a rendkívüli rendeletek egy jelen-  
tős részének hatályban maradása és transzformálása a – járvány után  
is érvényes – rendes jogba, ahogy ezt a különleges jogrend végét sza-  
bályozó salátatörvény teszi.<sup>16</sup> Bár – a továbbra is fennálló járvány-  
veszély miatt – ezek egy jelentős részének a jogrendszerben tartása  
minden bizonnyal indokolható, e gyakorlat abból a szempontból  
mégis kétes jellegű, hogy tartalmában elmosza a határt a különleges  
és a normális jogrend között. Amíg a felhatalmazás alapján hozott  
rendeletek a veszélyhelyzet végével automatikusan hatályukat vesz-  
tik, addig az így beépített jogszabályoknak a jogrendszerből való ki-  
vezetéséhez külön jogalkotói aktusra van szükség.

Végül az arányosság követelménye azt jelenti, hogy a veszély-  
helyzet elhárításához szükséges intézkedéseknek és az általuk je-  
lentett alapjogi korlátozásoknak egymással arányban kell állniuk.  
E kritérium részletes dogmatikája a különleges jogrend kontextusá-

<sup>14</sup> Brückner Gergely: Iszonyú marakodás megy egy debreceni cégért. *Index*,  
2018. 09. 19. [https://index.hu/gazdasag/2018/09/19/a\\_tozsde\\_allatorvosi\\_lova\\_a\\_kartonpack-sztori/](https://index.hu/gazdasag/2018/09/19/a_tozsde_allatorvosi_lova_a_kartonpack-sztori/); Brückner Gergely: Pont az állam trollkodikja szét a tőzsdei sza-  
bályokat. *Telex*, 2020.10.02. <https://telex.hu/gazdasag/2020/10/02/pont-az-allam-trollkodikja-szet-a-tozsdei-szabalyokat>

<sup>15</sup> Rendkívüli tájékoztatás. Kartonpack Doboziipari Nyrt., Budapest, 2020. 04.  
17. <https://bet.hu/newkibdata/128394918/Rendk%C3%ADv%C3%BCli%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%A1s.pdf>

<sup>16</sup> 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti  
szabályokról és a járványügyi készületségről.

ban nem feltétlenül kidolgozott, különösen annak fényében, hogy az Alaptörvény szerint különleges jogrend idején az alapjogoknak a normális jogrendben nem megengedett korlátozása is lehetséges. Mindezzel együtt az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) az Emberi Jogok Európai Egyezménye kivételes helyzetben való állami derogációjával kapcsolatos gyakorlata irányadó lehet.<sup>17</sup> Az arányosság szempontjából a GDPR bizonyos rendelkezéseit felfüggesztő, a koronavírussal összefüggő adatkezeléseknél az adatvédelmi jogok gyakorlásának és azok érvényesítésének a veszélyhelyzet idejére történő általános felfüggesztése vethet fel problémákat.<sup>18</sup>

Az érthető jogszabályok hiánya szintén a magyar jogrendszer általános sajátossága. Ez alól a különleges jogrend rendeletei sem jelentettek kivételt. Míg a távolságtartással kapcsolatos rendeletek viszonylag érthetően voltak megfogalmazva, az egyszerű polgárok jogait és érdekeit amúgy szintén érintő rendelkezések az érettségivel kapcsolatban<sup>19</sup> a jogi szaknyelv és a többszörös kereszt-hivatkozások miatt a nem jogász olvasó számára nehezen voltak értelmezhetőek. Ezzel szemben persze felvethető, hogy a normális jogalkotástól eltérően a kormányzat a döntéseiről és a rendeleti jogalkotási tevékenységéről rendszeres, nagy figyelemmel kísért tájékoztatókat tartott szinte napi rendszerességgel (nem beszélve a plakát- és tévékampányokról), így a norma címzettjei értesülhettek annak tartalmáról.

A különleges jogrend idején – amikor törvényi rendelkezések kormányrendelettel módosíthatók vagy felfüggeszthetők – a jogrendszerrel való *koherenciának* kiemelt jelentősége van. A rendes kodifikációs folyamatban sokszor a jogszabályok közötti kereszt-hivatkozások és konkrét hivatkozások nélküli kapcsolatok miatt épp ennek a koherencia-igénynek a legnehezebb megfelelni (ez különösen így van komplex technikai szabályok, például adójogszabályok

<sup>17</sup> EJEE 15. cikk. Ehhez áttekintésként ld. European Court of Human Rights: Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights. Derogation in time of emergency. [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_15\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf)

<sup>18</sup> 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet.

<sup>19</sup> 119/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet.

esetén). Különleges jogrend idején a rendeleti jogalkotás gyorsasága, illetve a gyorsan változó körülmények miatt azonban a koherencia biztosítása a normál nehézségeken felül is külön kihívást jelent.

Ez a feszültség a felhatalmazás alapján kiadott rendeleteken is meglátszik: ezek rendkívül változó színvonalúak, és sok esetben nyilvánvaló, hogy gyors politikai döntéseknek kellett rendkívül rövid határidővel jogi formát adni, sokszor úgy, hogy a döntést még a kodifikációs munka megkezdése előtt vagy az alatt bejelentették a nyilvánosságnak. Ugyanakkor a sajátos helyzet miatt összességében – a normális jogalkotás esetével ellentétben – megértőbbnek kell lennünk az olyan „esztétikai” problémákkal szemben, mint amilyen a félreírt hivatkozás, vagy a módosított törvénytől eltérő, ezért zavart keltő fogalomhasználat.

Az ilyesféle koherenciabeli hiányosságok azonban nem lehetnek olyan mértékűek, hogy alapvetően veszélyeztessék a jogbiztonságot. A veszélyhelyzet bevezetését követően az első rendelkezések között elrendelt bírósági ítélezési szünettel<sup>20</sup> sajnálatos módon éppen ez volt a helyzet. A kormány ugyanis ezt úgy rendelte el, hogy elmulasztotta összhangba hozni a rendeletet az eljárásjogi kódexekkel, illetve rendezni a rendkívüli ítélezési szünetnek az eljárási határidőkkel kapcsolatos joghatásait. A problémát két hét bizonytalanság után végül egy újabb, nagy terjedelmű rendeletben kellett rendezni.<sup>21</sup>

A megfelelő szintű szabályozás kapcsán meghatározó, hogy a jogforrás különleges jogrend idején sem választás kérdése, hanem az Alaptörvény által meghatározott: a veszélyhelyzettel kapcsolatos felhatalmazás alapján alkotott jogi norma csak kormányrendelet lehet. Nem lehet például törvényi rendelkezést kormányhatározattal vagy miniszteri rendelettel módosítani. A különleges jogrenddel összefüggő jogállami követelményekből ugyanakkor az is következik, hogy a veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján alkotott

<sup>20</sup> 45/2020. (III. 15.) Korm. rendelet.

<sup>21</sup> 74/2020. (III.28.) Korm. rendelet.

kormányrendelet csak a veszélyhelyzettel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazhat. Ahogy az alkotmányos követelmények kapcsán fent kifejtettük, ez a követelmény nem feltétlenül teljesült minden rendelet esetében.

Mindezen túl az is további vizsgálódásra érdemes elméleti kérdés, hogy a különleges jogrend „árnyékában” milyen normális jogalkotási tevékenység zajlik, és ennek milyen a viszonya a különleges jogrenddel. A normális törvényalkotási munka ugyanis nem állt meg, a parlament a veszélyhelyzet idején is ülésezett, sőt, a veszélyhelyzet kihirdetése után nem sokkal elfogadott törvények kifejezetten jelentős rendelkezéseket is tartalmaztak, például megszüntették a kulturális közintézmények dolgozóinak közalkalmazotti jogviszonyát,<sup>22</sup> illetve jelentősen korlátozták a transzmemű személyek jogait.<sup>23</sup>

Politikatudományi szempontból ennek kapcsán az is releváns, hogy maga Kövér László házelnök terjesztette be azt a házbizottsági javaslatot,<sup>24</sup> amely arra vonatkozott, hogy a különleges jogrend bevezetésének szükségessége miatt a tárgysorozatba vételre váró irományok esetében csak a veszélyhelyzet megszűnését követő naptól legyenek érvényesek az eljárási határidők. A javaslat lényege így a törvényhozás napirendjének „kiürítése” volt annak érdekében, hogy a járvány elleni védekezést érintő javaslatokra megfelelő idő és kapacitás maradjon. Ezzel szemben, mint láttuk, a gyakorlatban ez nem akadályozta meg a nem a járványhoz kapcsolódó jogalkotást. Ennyiben a rendkívüli jogrend idején folyó „normál” jogalkotás további legitimációs kérdéseket is felvet, valamint arra utal, hogy a

<sup>22</sup> 2020. évi XXXII. törvény a kulturális intézményekben foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyának átalakulásáról, valamint egyes kulturális tárgyú törvények módosításáról.

<sup>23</sup> A 2020. évi XXX. törvény úgy módosította az anyakönyvi törvényt, hogy megtiltotta a nemváltoztatás utáni név-változtatással együtt a nyilvántartott nem megváltoztatását az anyakönyvi nyilvántartásban (és az arra alapuló személyi okmányokban).

<sup>24</sup> H/9842., 2020. március 26.

jogi szempontok mellett a különleges jogrend bevezetése politikai célokat is szolgálhatott.

Erre enged következtetni az a néhány napos „interregnum” is, melynek során a veszélyhelyzetről szóló kormányrendelet<sup>25</sup> eredeti kéthetes határideje már lejárt, de meghosszabbításáról – az ellenzék fenntartásai, s a Házasabálytól való eltérés négyötödös szabálya miatt<sup>26</sup> – az Országgyűlés még nem döntött. A határozat de facto ezen néhány nap alatt sem oldották fel (erről a tisztifőorvos rendelkezett az egészségügyi törvény meglehetősen általános felhatalmazása alapján<sup>27</sup>), s más intézkedéseket sem függesztettek fel érdemben, amelyekről az Alaptörvény egyértelműen fogalmaz: veszélyhelyzet idején csak a rendkívüli kormányrendeletek hatálya jár le automatikusan 15 nap után, maga a veszélyhelyzetet kihirdető rendelet nem. A folyamat egyes lépéseinek áttekintéséből világosan kiderül, hogy a kormány a különleges jogrend bevezetésének hiányában is reakcióképes maradt.

## ELJÁRÁSI KÖVETELMÉNYEK

Az eljárási követelmények fontos eleme az érintetti (*stakeholder*) véleményezés általános lehetősége, valamint minisztériumi szakértelem becsatornázása. A különleges jogrendben a kormánynak adott felhatalmazás értelme épp az, hogy egyszerűbben, gyorsabban, intézményi korlátok (az adott jogalkotói aktusra vonatkozó specifikus parlamenti törvényi felhatalmazás) nélkül lehessen kormányoz-

<sup>25</sup> 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.

<sup>26</sup> Biró Marianna: A nap, amikor nem jött össze a négyötöd Orbánnak. *Index*, 2020. 03. 23. [https://index.hu/belfold/2020/03/23/parlament/a\\_nap\\_amikor\\_nem\\_jott\\_ossze\\_a\\_negyotod\\_orbannak/](https://index.hu/belfold/2020/03/23/parlament/a_nap_amikor_nem_jott_ossze_a_negyotod_orbannak/)

<sup>27</sup> Az Eü tv. (1997. évi CLIV. tv.) akkor hatályos 74. paragrafusa felhatalmazta az Országos Tisztifőorvost arra, hogy a meghatározott területek között a személy-, állat- és teherforgalmat korlátozza. Ez végül 2020. március 26-án meg is történt az „Országos Tisztifőorvos határozata – tiltó és kötelező határozat a COVID-19 járvány tekintetében” keretében. Köszönjük Molnár Csaba segítségét.

ni. Ilyen esetben az érintettekkel való konzultációnak, a társadalmi vitának mint törvényalkotási szabályokkal körbebástyázott formális eljárásnak nem nagyon lehet helye. Ugyanígy, a döntéshozatal központosított jellege miatt a közigazgatás „áramvonalasítottabb” működése is szükségszerű (bár ez többek között az ún. kiemelt beruházások kapcsán a normál jogrendben is egyre bevettebbé vált 2010 után). Nyilván nem véletlen, hogy pont az egészségügyben – egy olyan területen, ahol hagyományosan nagy az intézményi ellenállás a közpolitikai reformokkal és egyéb nagyobb jogszabályi változásokkal szemben – vezettek be lényegében katonai parancsnoki láncot, ami a kormányig, illetve a járvány elleni védekezés közigazgatási csúcsszerveként működő Operatív Törzsig ért.

Bár a veszélyhelyzet alatti kormányzati működés empirikus vizsgálata még várat magára, az a kérdés felvethető, hogy a fent említett, például az ítélkezési szünettel kapcsolatos problémák vajon betudhatók-e a járványelleni védekezés „fejnehéz” jellegének és túlzott centralizációjának. Elképzelhető ugyanis, hogy a rendelet problémái arra vezethetők vissza, hogy a döntés meghozói nem voltak tisztában a bíróságok mindennapi működésével, valamint az eljárási határidőket szabályozó normákkal, és ezek a problémák elkerülhetőek lettek volna a kérdéses területre rálátással bíró közigazgatási szakértők bevonásával. Hasonlóképpen, az érettségikkel kapcsolatos bizonytalanság is megelőzhető lett volna, ha a szabályozás kialakításába az érintettek (pedagógusok stb.) képviselőit is bevonják (ezekhez hasonló problémák ugyanakkor a korábbi, nem rendkívüli jogrendet alkalmazó időszakokban is felbukkantak – lásd II.1. fejezet).

Végezetül vizsgálható még a döntések konszenzusus jellege. A veszélyhelyzetben mint különleges jogrendben a jogalkotási munka a végrehajtó hatalomban zajlik (annak egyéb formáival, például a rendkívüli állapottal ellentétben, amely esetben az Alaptörvény kifejezetten előírja az összes parlamenti párt frakcióvezetőjének a tagságát a legfőbb döntéshozó szervben, a Honvédelmi Tanácsban). Így a rendeletek tartalmával kapcsolatos konszenzus megteremtése a pozitív jogi szabályok síkján (hány ellenzéki módosítót fogadott

el a kormánytöbbség stb.) nem, csak a politikai diskurzusok szintjén értelmezhető.

Itt, legalábbis ami a közvetlenül a járvánnyal kapcsolatos rendeletek nagy részét illeti, tartalmilag tulajdonképpen konszenzus uralkodott (az ellenzéki pártok nem vettek fel konzervatív-liberárius vagy populista pozíciót, amik elvi szinten ellenezték volna a járvány elleni védekezést, ahogy ez más országokban, például az Egyesült Államokban előfordult). A politikai konfliktusok tárgya így legalább annyira volt közpolitikai jellegű (ki és milyen támogatást kapjon), mint a felhatalmazás jellegét érintő (például hogy milyen időtartamra szóljon). Másfelől a legvitatottabbak éppenséggel a különleges jogrend árnyékában elfogadott egyéb jogszabályi rendelkezések voltak (ld. a különleges gazdasági övezetekkel kapcsolatos már említett rendeletet).

#### A STABILITÁSI KRITÉRIUM ÉS A JOGALKOTÁSI MINŐSÉG KONTEXTUALITÁSA

A különleges jogrend idejére vonatkozó jogalkotási minőségi kritériumok meghatározása nem egyszerű feladat. A szokásos mutatókészlet egy része nem értelmezhető éppen a válsághelyzet sajátosságai miatt, egy másik része pedig ugyanazokat az elvi és módszertani problémákat veti fel, mint a kötet előző fejezeteiben tárgyalt normál jogrend esetében. Az elméleti problémák esetében a különleges jogrend reflektorfénybe állítja a rugalmasság és – kötet negyedik kritériumával, a *stabilitással* mért – kiszámíthatóság ellentmondását.

Mint a IV.1. fejezetben bemutattuk, e fogalmi páros státusza a minőségi jogalkotás szakirodalmában még tisztázatlan, így mi is hajlunk arra, hogy az adott kontextusban az egyikre vagy a másikra helyezzük a hangsúlyt. A kötet több fejezetében is amellet érveltünk, hogy a cikluson belüli módosítások – mint a jogrend instabilitásának, kiszámíthatatlanságának jelei – a jogalkotási minőség egyik legegységértelműbb és egyben az egyik legfontosabb minőségi mércéjét

jelentik. E fejezet elemzése ugyanakkor rámutatott, hogy a különleges jogrend esetében éppen az átmeneti szabályok hatályon kívül helyezése jelenti a minőségi szempont érvényesítését.

Ennyiben a rugalmasság–stabilitás dichotómia problémái világosan jelzik a kötetben közölt – de akár más, hasonló empirikus módszertannal dolgozó – elemzések érvényességi határait. Álláspontunk szerint az elméleti tisztázás és az empirikus mérés közelebb vezethet egy (1) adott ország (2) adott időszakbeli (3) politikai rezsimjében és jogrendjében a jogalkotás minőségének meghatározásához. E három szűkítést átlépő univerzális kritériumrendszer felállítása nehéz – ha egyáltalán lehetséges – vállalkozás lenne.